



## Verbetering kwaliteitsborging in de bouw Het nieuwe stelsel in een notendop

Datum	Maart 2014
Onderwerp	Beschrijving stelsel private kwaliteitsborging
Kenmerk	iBK/HvE/15032014

### Inleiding

Sinds de brief van minister Donner over private kwaliteitsborging in 2011 zijn diverse onderzoeken uitgevoerd en zijn de standpunten van betrokkenen verzameld<sup>1</sup>. Hieronder is beschreven hoe het nieuwe stelsel er op basis van de nu beschikbare informatie komt uit te zien en welke stappen nog genomen moeten worden. Uitgangspunt bij het nieuwe stelsel zijn dat de overheid de kaders stelt (wetgeving, bouwregels) en de markt zorg draagt voor de kwaliteit. Van belang daarbij is dat we afstappen van een controle van een papieren werkelijkheid vooraf en in plaats daarvan laten zien wat het resultaat is: een bouwwerk dat aan de regels voldoet! Het nieuwe stelsel moet zorgen voor goede kwaliteitsborging zonder stapeling van toezicht en dure en tijdrovende procedures. Het toverwoord daarbij is proportionaliteit: het uitgangspunt is dat bouwende partijen zelf kwaliteit leveren waarbij extra controle afhankelijk is van de maatschappelijke risico's van het bouwwerk.

1

### Wetgeving

1. Het Burgerlijk Wetboek wordt aangepast zodat opdrachtgevers in de bouw vergelijkbare rechten krijgen als nu in het normale consumentenrecht: je krijgt waar je recht op hebt en wat je verwacht van een product. Het IBR<sup>2</sup> heeft hiertoe enkele voorstellen gedaan die door BZK/V&J worden uitgewerkt.
2. De preventieve toets aan het Bouwbesluit door de gemeente komt te vervallen. De bouw zorgt zelf voor het voldoen aan de eisen van het Bouwbesluit en laat zien hoe ze zorgt voor de *kwaliteitsborging*. De kwaliteitsborging ziet op de gehele bouw: van initiatief tot en met oplevering.
3. Er komt een wettelijke regeling waarin de volgende zaken worden vastgelegd:
  - a. De eisen waaraan kwaliteitsborging voor verschillende risicoklassen moet voldoen. De eisen hebben betrekking op de organisatie die bouwt, de kennis en kunde van personen die bouwen en de controle van het eindresultaat. De eisen aan uitvoerende partijen zal tenminste overeenstemmen met de kwaliteitscriteria zoals voorgesteld in de wet VTH;

<sup>1</sup> Alle genoemde rapporten en onderzoeken zijn terug te vinden op <http://www.stichtingibk.nl/informatie-over-private-kwaliteitsborging/>

<sup>2</sup> Naar een andere verdeling van verantwoordelijkheid in de bouw; Onderzoek naar privaatrechtelijke verbeteringsmogelijkheden van de bouwkwiteit, Instituut voor Bouwrecht, februari 2013

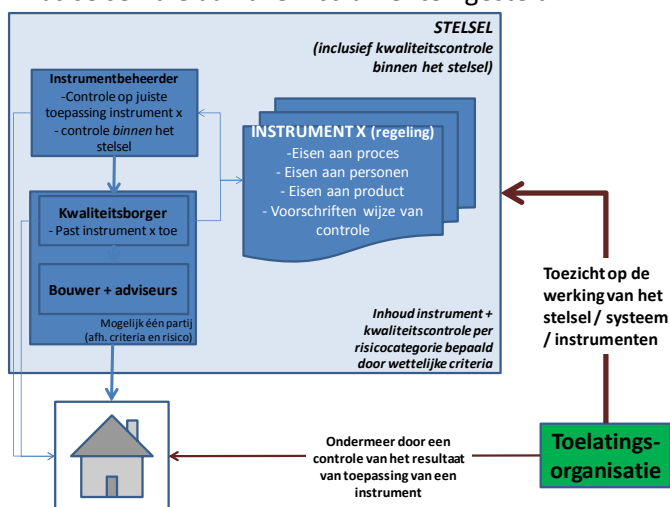
- b. De indeling in risicoklassen<sup>3</sup>: van ieder bouwwerk kan bepaald worden in welke klasse het valt en welke eisen er gelden voor de kwaliteitsborging<sup>4</sup>. De risicoklasse wordt bepaald op basis van de risico's voor gebruikers indien het bouwwerk zou falen, rekening houdend met de pijlers van de bouwregelgeving: veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid, energiezuinigheid en milieubelasting. Voor de indeling in klassen wordt uitgegaan van een indeling 80% laag risico, 18% gemiddeld risico en 2% hoog risico (zie punt 9 voor aanpak bij risicovolle bouwwerken in een hoge risicoklasse).



Risicoklassen (Bron: Visie op brandveiligheid)

4. Er wordt een Toelatingsorganisatie ingesteld die instrumenten voor kwaliteitsborging gaat beoordelen: wordt voldaan aan de wettelijke eisen, is de interne kwaliteitszorg op orde en past het instrument binnen de voorgestelde risicoklasse? Ook monitort deze organisatie de toepassing van deze instrumenten in de praktijk aan de hand van transparante informatie van de beheerders plus onafhankelijke 'reality checks'. Basiseisen die aan alle instrumenten gesteld worden zijn:

- a. Een instrument moet waarborgen bevatten die er voor zorgen dat het eindresultaat (het uiteindelijke bouwwerk) voldoet aan de voorschriften van het Bouwbesluit 2012.
- b. Het moet duidelijk zijn wie ervoor verantwoordelijk is dat het bouwwerk aan de voorschriften voldoet.
- c. Het moet duidelijk zijn wie aansprakelijk is indien blijkt dat het bouwwerk onverhoopt niet aan de voorschriften voldoet.



Schematische weergave instrumenten en toezicht op het stelsel

5. Instrumenten die in het nieuwe stelsel – al dan niet na aanpassing – gebruikt kunnen worden zijn bijvoorbeeld:
- a. Gecertificeerde toetsing en gecertificeerd toezicht (BRL 5019/5006). Het bouwplan wordt getoetst waarna mede op basis van een overzicht van risicovolle onderdelen van de bouw wordt toezien op de uitvoering;
- b. De Technical Inspection Service (TIS), nu al veelvuldig toegepast bij infrastructurele werken voor borging van de kwaliteit;

<sup>3</sup> Zie ondermeer de Visie op Brandveiligheid, Ministerie van VROM, juni 2009

<sup>4</sup> Zie De markt als toezichthouder - SBK, juli 2012 en Classificeren van risicovolle bouwwerken - Brandweer Nederland, 12 september 2013 voor de voorstellen voor criteria en indeling in risicoklassen



- c. Waarborgregelingen op basis van het Keurmerk Stichting Garantiewoningen. 85% van de (koop) woningbouw in Nederland wordt nu al onder deze regeling gebouwd. De waarborginstellingen SWK, Woningborg en Bouwgarant garanderen en zien toe op de bouw van een woning die voldoet aan het Bouwbesluit en aan 'goed en deugdelijk werk' (de kwaliteit die je van een nieuwbouwwoning mag verwachten). Tevens is sprake van een verzekering tegen verborgen gebreken en tegen faillissement van de aannemer.

*In de context van de stelselwijziging wordt met de term 'instrument' bedoeld: een systeem waarin, bijvoorbeeld via toetsing en toezicht, wordt geborgd dat gebruiksgereede bouwwerken tenminste voldoen aan de daarop van toepassing zijnde voorschriften uit het Bouwbesluit. Wil een instrument in aanmerking komen voor toelating tot het stelsel, dan moet het aan een aantal wettelijke criteria voldoen. Die zijn nu nog niet vastgesteld, maar de brieven van de ministers Donner (15-12-2011) en Blok (27-11-2013) maken duidelijk welke eisen minimaal van belang zijn: het systeem moet robuust zijn, één eindverantwoordelijke kennen voor alle fasen en Bouwbesluit hoofdstukken (2 t/m 6) en voorzien in effectieve aansprakelijkheid.<sup>5</sup>*

De verwachting is dat nieuwe instrumenten zullen worden ontwikkeld voor specifieke bouwwerken. Denk bijvoorbeeld aan beroepskwalificaties, scholing en branchetoezicht als invulling van de kwaliteitsborging bij eenvoudige bouwwerken. Het stelsel biedt ook ruimte aan prototypekeuringen, Erkende kwaliteitsverklaringen (EKV) met KOMO®-keur, 'het bouwwerk als product' en andere standaardoplossingen<sup>6</sup> mits ingepast binnen 'systemen' conform de toelatingscriteria (zie kader hiervoor).

6. De Toelatingsorganisatie beheert een database waarin is aangegeven welke instrumenten zijn 'toegelaten' en wie het betreffende instrument mag toepassen. Het bevoegd gezag kan op deze wijze snel zien of het juiste instrument door de juiste personen wordt toegepast.

### De nieuwe vergunning

7. De vergunning voor het bouwen zoals we die nu kennen vervalt en wordt vervangen door een vergunning die getoetst wordt aan het bestemmingsplan, welstand, de veiligheid rondom het bouwwerk tijdens de bouw en brandveiligheidsvoorzieningen bij het gebouw (samen 'omgevingsveiligheid' genoemd). De vergunning wordt verleend indien het bouwplan voldoet aan bestemmingsplan, welstand en omgevingsveiligheid en nadat de aanvrager van de vergunning heeft laten zien dat hij een toegelaten instrument voor kwaliteitsborging toepast.
8. De vergunninghouder past het juiste instrument voor kwaliteitsborging toe of contracteert adviseurs en bouwers die dat namens hem doen. Een corporatie of ontwikkelaar zal bijvoorbeeld ook zelf kunnen zorgen voor de borging terwijl bij de bouw van een bedrijfspand de aannemer of de architect zorgt voor de kwaliteitsborging. In alle gevallen zal de kwaliteitsborging transparant en in voldoende mate onafhankelijk moeten zijn.

<sup>5</sup> Nadere uitwerking van de voorlopige criteria is te vinden in bijlage 6 van Kwartiermakers kwaliteitsborging in de bouw – verkenning - Instituut voor Bouwkwiteit, 31 januari 2014. Deze bijlage is tot stand gekomen in afstemming met het ministerie van BZK.

<sup>6</sup> Zie onder meer Quick scan van de ontwikkeling van erkende technische oplossingen die voldoen aan het bouwbesluit 2012, voor 80 procent van de praktijksituaties - ERB, TNO, Rigo, 29 november 2013



9. Bij bouwwerken in de hoogste risicoklasse – denk aan ziekenhuizen, stadions, etc. – zal pas met de bouw gestart mogen worden na een inhoudelijke beoordeling door of namens het bevoegd gezag. Dit kan in de vorm van een verplicht advies van of toetsing door gemeente, RUD of Veiligheidsregio die voldoet aan de kwaliteitscriteria behorende bij het type bouwwerk.

## **Tijdens de bouw en de oplevering**

10. Tijdens de bouw ziet de gemeente toe op naleving van de vergunning op het gebied van het bestemmingsplan, welstand en omgevingveiligheid. Het voldoen aan het Bouwbesluit wordt door of namens de vergunninghouder geborgd.
11. Constateert de gemeente dat niet aan de vergunning wordt voldaan dan volgt – net als nu – sanctionering, bijvoorbeeld door stilleggen van de bouw. Meldt de vergunninghouder of de kwaliteitsborger dat de kwaliteitsborging niet op orde is, dan is ook dat reden om een sanctie op te leggen<sup>7</sup>. De gemeente kijkt daarbij niet naar de uitwerking; dat blijft voorbehouden aan private partijen.
12. Bij oplevering moet een vergunninghouder aan de gemeente een verklaring overleggen dat aan alle eisen is voldaan. Die verklaring wordt door de kwaliteitsborger / private toezichthouder afgegeven. Het ontbreken van de verklaring leidt tot sancties door de gemeente, in het ergste geval tot een verbod op ingebruikname.
13. Bij oplevering zal een dossier beschikbaar moeten zijn op basis waarvan de kwaliteitsborger kan constateren dat aan de voorschriften is voldaan. In de meeste gevallen zal dit overeenkomen met het laten zien wat gebouwd is, veelal 'as-built' of opleverdossier genoemd. Bij een complex bouwwerk bestaat dit dossier uit alle berekeningen en tekeningen zoals uiteindelijk uitgevoerd. Bij een dakkapel kan dat dossier bestaan uit documentatie van de leverancier van de dakkapel en een aantal details en foto's van de montage.
14. Het opleverdossier kan tevens dienen als basis voor de garantie van de bouwer aan zijn opdrachtgever.
15. Het opleverdossier zal ook beschikbaar zijn in geval er sprake is van een calamiteit die (door de opdrachtgever / eigenaar) nader wordt onderzocht en indien noodzakelijk ook voor het bevoegd gezag.

## **Toezicht op het stelsel**

16. Of instrumenten daadwerkelijk goed worden toegepast en leiden tot kwalitatief goede bouwwerken wordt op verschillende manier gecontroleerd. Zie ook figuur 2.
17. Binnen ieder instrument is controle op de bouwplaats verplicht. De kwaliteitsborger zelf moet toezien op de kwaliteit van het uiteindelijke bouwwerk. De maker van een instrument – die ook verklaart dat een kwaliteitsborger zijn instrument kan en mag toepassen – moet controleren of het instrument goed wordt toegepast. Ook hiervoor moet steekproefgewijs gecontroleerd worden op de bouwplaats.

---

<sup>7</sup> Sanctionering zoals hier beschreven wijzigt niet. Gemeenten maken in het nieuwe stelsel gebruik van hun bevoegdheid de bouw stil te leggen, een last onder dwangsom of bestuurslast op te leggen met als uiterste sanctie het doen staken van het gebruik.



18. De toelatingsorganisatie controleert of een instrument terecht is toegelaten. Bij dat onderzoek wordt zowel naar de controle binnen het instrument gekeken als naar de kwaliteit van het eindproduct. Via zogenoemde 'reality checks' wordt ook hierbij op de bouwplaats gecontroleerd.
19. Voor de onder 17 en 18 genoemde controles staat het opleverdossier ter beschikking aan de controleurs.
20. Het toezicht op het stelsel wordt nadrukkelijk proportioneel van opzet: de controle is steekproefsgewijs en minder intensief bij lagere risico's.

Het hiervoor beschreven stelsel dient op onderdelen nog nader ingevuld en uitgewerkt te worden. De wetgeving op het gebied van aansprakelijkheid is daarbij een taak van de ministeries BZK en V&J. Het stelsel van de bouwregelgeving zal door BZK worden aangepast. Over de nadere uitwerking van het stelsel (uitwerken van criteria, voorstellen voor de risicoindeling, etc) en het opzetten van de toelatingsorganisatie is de kwartiermakers van het iBK gevraagd het ministerie bvan BZK te adviseren. Zowel de voorbereiding van de wetaanpassing als de invulling door de kwartiermakers loopt inmiddels. Nadrukkelijk in samenwerking met bouwers, opdrachtgevers, toeleveranciers, schemabeheerders<sup>8</sup> e.d., adviseurs, consumenten en bevoegd gezag<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Beheerders van certificerings- en erkenningsregelingen, keurmerkorganisaties, etc.

<sup>9</sup> Zie Kwartiermakers kwaliteitsborging in de bouw – verkenning - Instituut voor Bouwkwiteit, 31 januari 2014